Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/2222

Der Bundesminister des Innern
V I 1 – 110 462/4

Bonn, den 26. Oktober 1967

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Jugendwohlfahrtsgesetz und zum Bundessozialhilfegesetz**

Bezug: **Kleine Anfrage der Abgeordneten Rollmann, Frau Stommel, Vogt, Frau Pitz-Savelsberg und Genossen – Drucksache V/2135 –**

Die Kleine Anfrage beantworte ich im Einvernehmen mit den Herren Bundesministern der Justiz und für Familie und Jugend wie folgt:

1. Welche der angefochtenen Bestimmungen der genannten Gesetze sind als mit dem Grundgesetz für vereinbar erklärt worden?

Jugendwohlfahrtsgesetz

§ 2 Abs. 2 (öffentliche Jugendhilfe umfaßt alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt, Jugendpflege und Jugendfürsorge)

§ 5 Abs. 1 (Aufgabe des Jugendamtes ist es, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen)

§ 5 Abs. 2 (Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen sowie der eigenverantwortlichen Tätigkeit der Jugendverbände und der sonstigen Jugendgemeinschaften)

§ 5 Abs. 3 (Jugendamt hat darauf hinzuwirken, daß die für die Jugendwohlfahrt erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen und muß von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen absehen, wenn geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen der Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden)

§ 7 (Jugendamt hat die freiwillige Tätigkeit der Jugendwohlfahrt zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen)

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 53 Bonn, Bonner Talweg 106
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

§ 8 Abs. 3 (bei der Förderung der Träger der freien Jugendhilfe sind die für die Finanzierung der Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe geltenden Grundsätze und Maßstäbe anzuwenden)

§ 9 Abs. 2 (Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung Grundsätze festzulegen, nach denen die Anerkennung der Träger der freien Jugendhilfe erfolgt)

§ 12 Abs. 2 und 3, §§ 13 bis 16 und 18 (Vorschriften über Errichtung, Aufbau und Verfahren des Jugendamtes, insbesondere über die Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses und über die Verwaltung des Jugendamtes)

§ 25 (Förderung von Bestrebungen der Jugendhilfe durch die Bundesregierung)

§ 37 Abs. 4 (Übertragung der vormundschaftlichen Obliegenheiten durch das Jugendamt auf einzelne Bedienstete gehört nicht zu den laufenden Geschäften, die von dem Leiter der Verwaltung des Jugendamtes geführt werden)

Bundessozialhilfegesetz

§ 8 Abs. 2 (Hinweispflicht des Sozialhilfeträgers auf gleichzeitige Beratungsmöglichkeiten durch Verbände der freien Wohlfahrtspflege)

§ 10 Abs. 3 Satz 2 (Unterstützung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe)

§ 10 Abs. 4 (Sozialhilfeträger soll von Durchführung eigener Maßnahmen absehen, wenn Hilfe im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet wird)

§ 93 Abs. 1 Satz 2 (Sozialhilfeträger soll eigene Einrichtungen nicht schaffen, wenn geeignete Einrichtungen der Träger der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können)

§ 96 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 (Ermächtigung der Länder zur Regelung, inwieweit die Landkreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände bzw. die überörtlichen Träger der Sozialhilfe die örtlichen Träger zur Aufgabenerfüllung heranziehen können).

2. Welche der angefochtenen Bestimmungen der genannten Gesetze sind für nichtig erklärt worden?

Jugendwohlfahrtsgesetz

§ 12 Abs. 1 (öffentliche Jugendhilfe ist Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden und Gemeindeverbände)

§ 24 (Ermächtigung der Bundesregierung zu Ausführungsvorschriften zur Sicherung einer tunlichst gleichmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Jugendämter)

Bundessozialhilfegesetz

§ 73 Abs. 2 und 3 (Möglichkeit der gerichtlichen Einweisung von Gefährdeten in Heime, Anstalten oder gleichartige Einrichtungen)

§ 96 Abs. 1 Satz 2 (Sozialhilfe ist Selbstverwaltungsangelegenheit der kreisfreien Städte und der Landkreise)

3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Gesetzgebung und die Gesetzesausführung durch die Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht dem Begriff der „öffentlichen Fürsorge" nach Artikel 74 Nr. 7 GG und den angefochtenen Bestimmungen der genannten Gesetze gegeben hat?

Jugendwohlfahrtsgesetz

a) *Konsequenzen für die Gesetzgebung*

Die Auslegung des Begriffs „öffentliche Fürsorge" in Artikel 74 Nr. 7 des Grundgesetzes und der angefochtenen Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht erfordert gegenwärtig keine gesetzgeberischen Maßnahmen des Bundes. Insbesondere erscheint es nicht notwendig, die für nichtig erklärte Vorschrift des § 24 durch eine neue Ermächtigung zu ersetzen. Vielmehr kann abgewartet werden, ob die Länder von sich aus die in der Vorschrift vorgesehen gewesene Sicherung einer tunlichst gleichmäßigen Erfüllung der Aufgaben der Jugendämter gewährleisten.

Die Nichtigerklärung des § 12 Abs. 1 hat zur Folge, daß nunmehr die Länder regeln müssen, ob die Jugendhilfe weiterhin als Selbstverwaltungsangelegenheit oder als Auftragsangelegenheit von den Gemeinden und Gemeindeverbänden durchzuführen ist. Für die Landesgesetzgebung ist das Urteil ferner insoweit von Bedeutung, als bei den in § 5 Abs. 5 und § 8 Abs. 1 vorgesehenen landesrechtlichen Regelungen die Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht den angefochtenen Bestimmungen gegeben hat, berücksichtigt werden muß.

b) *Konsequenzen für die Gesetzesausführung*

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, daß die Gesetzesausführung nur den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliegt, während die Tätigkeit der freien Träger von dem Gesetz nicht geregelt wird. Diese sind in der Gestaltung ihrer Arbeit völlig frei. Bei der Gesetzesausführung ist jedoch nach dem Urteil zu beachten, daß es bei der Jugendhilfe der gemeinsamen Bemühung von Staat und freien Verbänden bedarf; die hergebrachte und durch Jahrzehnte bewährte Zusammenarbeit soll durch die gesetzlichen Vorschriften gefördert und gefestigt werden.

Im einzelnen ist für die Praxis der Gesetzesausführung hervorzuheben:

Bei der Anwendung des § 5 muß das Jugendamt zunächst prüfen, welche Einrichtungen und Veranstaltungen für die Jugendwohlfahrt nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind und ob sie ausreichend zur Verfügung stehen. Es soll nur dann selbst Einrichtungen schaffen und Veranstaltungen vorsehen, wenn seine Anregungen und Förderungsmaßnahmen bei dem Träger der freien Jugendhilfe nicht zum Ziel führen, z. B. wenn dieser keine angemessene Eigenleistung aufbringen kann oder die freie Einrichtung nicht

ausreicht, weil sie von einem Bekenntnis geprägt ist, dem in der Gemeinde eine Minderheit angehört. Aus dem vom Gesetz gewollten sinnvollen Einsatz der finanziellen Mittel und aus der sinnvollen Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern folgt, daß weder eine Förderung neuer Einrichtungen freier Träger noch eine Schließung öffentlicher Einrichtungen zugunsten neu zu schaffender freier Einrichtungen verlangt werden kann, wenn geeignete öffentliche Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen. Ebenso kann nicht gefordert werden, von einem mit bescheidenen Mitteln möglichen Ausbau öffentlicher Einrichtungen abzusehen, um eine mit erheblich höherem Aufwand verbundene neue freie Einrichtung zu schaffen. Umgekehrt soll das Jugendamt dort, wo geeignete freie Einrichtungen vorhanden sind, die schon allein gewährleisten, daß die für die Jugend erforderlichen Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen, keine Mittel für die Schaffung von öffentlichen Einrichtungen einsetzen. Mit den Begriffen „erforderlich", „ausreichend" und „geeignet" soll sichergestellt werden, daß Einrichtungen und Veranstaltungen für die Wohlfahrt der Jugend in einer den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßten Weise und unter wirtschaftlich sinnvollem Einsatz öffentlicher und privater Mittel bereitgestellt werden. Die Gesamtverantwortung für das Erreichen der Ziele des Gesetzes und damit für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

Weiter ist für die Gesetzesausführung hervorzuheben, daß die Art und Weise der Förderung der freien Einrichtungen sowie die Entscheidung über die Gesamthöhe der für die Jugendhilfe – für eigene Maßnahmen und für die Förderung von Maßnahmen der freien Jugendhilfe – bereitzustellenden Mittel im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinden stehen. Bei der Förderung gleichartiger Maßnahmen mehrerer Träger der freien Jugendhilfe und gleichartiger Maßnahmen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe sind aber gleiche Grundsätze und Maßstäbe anzuwenden. Die Regelung des § 8 Abs. 3, wonach bei der Förderung von Maßnahmen der Träger der freien Jugendhilfe deren eigene Leistungen zu berücksichtigen sind, bedeutet nicht, daß die Höhe des Beitrags der Gemeinde in einem festen Verhältnis zur Höhe der Eigenleistung des freien Trägers stehen muß. Die Regelung besagt vielmehr, daß eine Förderung von Maßnahmen der freien Träger durch die Gemeinde nur dann in Betracht kommen kann, wenn diese eine nach den Verhältnissen und nach ihrer Finanzkraft angemessene Eigenleistung erbringen. Auch hier hat die Gemeinde einen weiten Raum für eigene Entscheidungen.

Wichtig ist ferner die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Vorschriften über Aufbau und Verfahren des Jugendamtes mit Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinbar sind, weil sie sachbezogen und für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig sind.

Schließlich ist zu betonen, daß die Beseitigung der Zweifel an der Zugehörigkeit der Jugendpflege zur „öffentlichen Fürsorge" (Artikel 74 Nr. 7 des Grundgesetzes) von erheblicher Bedeutung für den Umfang der von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe nach dem Gesetz zu erfüllenden Pflichtaufgaben ist.

Bundessozialhilfegesetz

a) *Konsequenzen für die Gesetzgebung*

Aus der Auslegung des Begriffs „öffentliche Fürsorge" in Artikel 74 Nr. 7 des Grundgesetzes und der angefochtenen Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes durch das Bundesverfassungsgericht ergeben sich keine Konsequenzen für die Gesetzgebung des Bundes.

Die Nichtigerklärung des § 96 Abs. 1 Satz 2 macht es jedoch notwendig, daß die Länder, soweit dies noch nicht in ihren Ausführungsgesetzen zum Bundessozialhilfegesetz geschehen ist, bestimmen, ob die kreisfreien Städte und Landkreise die Sozialhilfe weiterhin als Selbstverwaltungsangelegenheit durchführen sollen.

b) *Konsequenzen für die Gesetzesausführung*

Auch für das Bundessozialhilfegesetz gilt, daß die Gesetzesausführung allein den Trägern der öffentlichen Sozialhilfe obliegt und diese die Gesamtverantwortung für das Erreichen der Ziele des Gesetzes tragen. Weiter gilt auch für die Sozialhilfe, daß die öffentlichen und freien Träger eng zusammenwirken müssen. Die Träger der öffentlichen Sozialhilfe haben ihre Bemühungen auf die Förderung und Festigung einer solchen Zusammenarbeit zu richten. Für die Schaffung von Einrichtungen der Sozialhilfe sind im Verhältnis der öffentlichen und freien Träger zueinander grundsätzlich die gleichen Gesichtspunkte wie bei der Schaffung von Einrichtungen der Jugendhilfe anzuwenden.

4. Welche Konsequenzen ergeben sich sonst aus dieser Entscheidung
   a) in gesetzgeberischer Hinsicht?

Die Auslegung des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, daß der Bund im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit die Einrichtung und das Verfahren kommunaler Behörden regeln darf, sofern dies für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig ist, muß bei allen künftigen gesetzgeberischen Maßnahmen beachtet werden. Ob sich aus dem Urteil Auswirkungen auf andere bereits erlassene Gesetze ergeben, wird geprüft.

   b) hinsichtlich der gesamten Förderungszuständigkeit des Bundes?

Das Urteil hat die von der Bundesregierung vertretene Auffassung bestätigt, daß der Bund auf Grund stillschweigender

Zulassung durch das Grundgesetz auch außerhalb der bundeseigenen Verwaltung zu einem überregionalen Verwaltungshandeln nicht nur im Bereich der gesetzesakzessorischen, sondern auch der „gesetzesfreien" Verwaltung befugt ist.

Für den Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung hält das Urteil die bisherige Rechtsprechung aufrecht, nach der das Grundgesetz es stillschweigend zuläßt, die Ausführung eines Bundesgesetzes dem Bund zu übertragen, wenn die vollständige Ausführung durch Landesverwaltung nicht erreicht werden kann (BVerfG 11, 6 [17]).

Für den Bereich der „gesetzesfreien" Verwaltung erkennt das Urteil ebenfalls in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung zunächst erneut die Möglichkeit des Bestehens ungeschriebener Verwaltungskompetenzen des Bundes aus der „Natur der Sache" an.

Im Falle des § 25 Abs. 1 JWG bestätigt das Urteil der Bundesregierung die Befugnis, solche Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendpflege zu fördern, „die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben." Wörtlich fährt das Gericht fort:

> „Es muß sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiete der Jugendpflege durch den Bund wäre demnach zulässig, z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken. Außerdem muß die Bundesregierung bei der Ausübung ihrer Förderungskompetenz den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens beachten."

Die Tragweite dieser Ausführungen, die auch für andere Förderungsmaßnahmen des Bundes außerhalb seiner Verwaltungszuständigkeit nach Artikel 86 ff. des Grundgesetzes Bedeutung haben, bedarf im einzelnen einer näheren Prüfung durch die Verfassungsressorts in Zusammenarbeit mit den einzelnen Fachressorts. Diese Prüfung ist bereits eingeleitet worden, konnte aber bis jetzt noch nicht abgeschlossen werden. Schon jetzt wird darauf hingewiesen, daß die Aufzählung der „zentralen Einrichtungen", der „gesamtdeutschen Aufgaben" und der „internationalen Aufgaben" nur beispielhaft ist, also auch in anderen Fällen eine ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes gegeben sein kann.

Lücke